



Constituição Cidadã e Dirigente?

Os direitos humanos frente ao estado de exceção econômico.

Citizen and Directive Constitution?

Human rights in the face of the economic state of exception.

Fábio Marques Gonçalves*

Matheus Conde Pires**

Rubens Beçak***

REFERÊNCIA

GONÇALVES, Fábio Marques; PIRES, Matheus Conde; BEÇAK, Rubens. Constituição Cidadã e Dirigente? Os direitos humanos frente ao estado de exceção econômico. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 58, p. 169-192, ago. 2025. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.147902>.

RESUMO

A problemática do presente artigo pode ser sintetizada por meio da seguinte questão: a Emenda Constitucional nº 95/2016 (e as medidas de austeridade que a sucederam), tomada como paradigma da austeridade neoliberal, demonstra a capacidade de resiliência constitucional, ou representa um desmembramento da constituição com o intento de normalização do estado de exceção econômico? Para tanto, a investigação se desenvolve por meio de uma abordagem metodológica paradigmática, aliada à técnica de revisão bibliográfica. Em um primeiro momento, o artigo traça um panorama da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a fim de identificar suas principais características. Posteriormente, se coloca em questão a possibilidade de a EC nº 95/2016 ser compreendida a partir da ideia de resiliência constitucional ou se ela se consubstanciaria em um desmembramento da Constituição. Por fim, a investigação se volta para a reflexão sobre esse emendamento significar a instituição de um estado de exceção econômico. Em resultado, foi possível concluir que a identidade da Constituição Cidadã, marcada pela conciliação e pela garantia de direitos fundamentais e sociais, foi subjugada por meio da alteração constitucional em questão, bem como pelas medidas de austeridade neoliberal que a sucederam, consolidando um estado de exceção econômico permanente.

PALAVRAS-CHAVE

Constituição Transformadora. Crise Permanente. Austeridade Neoliberal. Poder Desconstituente.

ABSTRACT

* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca/SP. e-mail: marques.goncalves@unesp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8914476323954816>.

** Doutorando em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca/SP – com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processo nº 2022/06215-8; BEPE, processo nº 2024/07108-6). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná UENP. Membro do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas CPOL/LAB. e-mail: conde.pires@unesp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8199797660125714>.

*** Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – FDRP/USP. Professor no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca/SP. Professor Visitante da Universidad de Salamanca no Master en Estudios Brasileños. e-mail: prof.becak@usp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7461141539467509>.

GONÇALVES, Fábio Marques; PIRES, Matheus Conde; BEÇAK, Rubens. Constituição Cidadã e Dirigente? Os direitos humanos frente ao estado de exceção econômico.

Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 58, p. 169-192, ago. 2025.
ISSN: 0104-6594. E-ISSN: 2595-6884. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.147902>.





The problem of this article can be summarized by the following question: Constitutional Amendment nº 95/2016 (and the austerity measures that followed it), taken as a paradigm of neoliberal austerity, demonstrates the capacity for constitutional resilience, or does it represent a dismemberment of the constitution with the intention of normalizing the economic state of exception? To this end, the investigation is developed through a paradigmatic methodological approach, combined with the literature review technique. First, the article outlines an overview of the National Constituent Assembly of 1987-1988, in order to identify its main characteristics. Subsequently, it questions whether Constitutional Amendment nº 95/2016 can be understood based on the idea of constitutional resilience or whether it would constitute a dismemberment of the Constitution. Finally, the investigation turns to the reflection on whether this amendment signifies the establishment of an economic state of exception. As a result, it was possible to conclude that the identity of the Citizen Constitution, marked by conciliation and the guarantee of fundamental and social rights, was subjugated by the constitutional amendment in question, as well as by the neoliberal austerity measures that followed it, consolidating a permanent economic state of exception.

KEY-WORDS

Transformative Constitution. Permanent Crises. Neoliberal Austerity. Desconstituent Power.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A Constituinte de 1987-1988 e seus compromissos. 3. A Emenda Constitucional nº 95/2016 entre a resiliência e o desmembramento. 4. Da resiliência ao estado de exceção. 5. Conclusão. Referências. Dados da publicação.

1 INTRODUÇÃO

A chamada Constituição Cidadã marca o momento de redemocratização do Estado brasileiro. Em meio a transformações e continuidades, o pacto estabelecido entre os anos de 1987 e 1988 delimitou as balizas políticas nos últimos trinta anos. Durante este período, a sociedade brasileira passou por mudanças significativas, o que gerou reflexos no corpo do texto constitucional. Sem considerar o controverso fenômeno da mutação constitucional, que também contribui para o redesenho da Lei Fundamental, até o momento foram aprovadas cento e trinta e cinco emendas constitucionais¹. Esta abertura para alterações no texto da Constituição pode ser vista como uma capacidade de adaptação às necessidades que surgem com o passar do tempo, ou seja, como uma habilidade de se adaptar às novas dinâmicas sociais.

Isso significaria que a Constituição Cidadã e Dirigente teria sido capaz de garantir sua identidade constitucional, presente desde seu momento constituinte, e se abrir para pequenas alterações que não colocam em risco sua essência. Essa característica é chamada de resiliência constitucional. Nesse sentido, é possível observar que a presença dessa habilidade depende necessariamente da manutenção do núcleo do pacto constitucional, pois de outro modo, estar-se-ia diante de uma tentativa de ruptura constitucional. Pode-se chamar este fenômeno de desmembramento constitucional, quando uma emenda atinge a essência de uma Constituição

¹ As mudanças realizadas até o momento podem ser conferidas por meio do seguinte link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm.





até então vigente para o estabelecimento de outra, é o restabelecimento do pacto em uma direção outrora rejeitada.

Se uma emenda rompe com a identidade constitucional vigente, trata-se de um desmembramento e não de uma manifestação do caráter de resiliência constitucional. Esse movimento disruptivo redireciona o pacto existente. Se uma Constituição Dirigente, por exemplo, busca a efetividade de direitos sociais, um desmembramento constitucional poderia ir em sentido oposto e buscar um Estado mínimo que garanta apenas a remuneração do mercado (que é a inversão do dirigismo constitucional). É justamente nesse cenário que a presente investigação se apresenta.

Coloca-se, portanto, em discussão a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado “teto de gastos”, com o intento de identificar, a partir dessa medida específica, os processos e justificativas para a *despolitização do espaço político*. Assim, mesmo que novos marcos fiscais (sucessores da EC nº 95/2016) tenham sido aprovados em tempos mais recentes, justifica-se o olhar para o passado no intento de compreender o processo de “*tecnificação das decisões políticas*”. Note-se que tal empreendimento reflexivo também pode ser realizado diante do “Novo Arcabouço Fiscal”, proposto pelo atual governo – uma vez que, apesar de se querer fazer crer que se trata de algo “novo”, há que considerar que o debate sobre tal medida tem sido balizado pelo mesmo discurso *tecnicista* que justificou a EC nº 95/2016.² Não obstante, a presente pesquisa possui o recorte metodológico de uma análise paradigmática da EC nº 95/2016, com intento de verificar a cisão entre elementos jurídicos, políticos e econômicos. Dessa forma, o problema central da pesquisa pode ser sintetizado por meio da seguinte questão: a EC nº 95/2016 demonstrou a capacidade de resiliência da Constituição de 1988, ou representou um desmembramento constitucional em direção à normalização de um estado de exceção econômico? Diante de tal questionamento, busca-se identificar se a referida emenda se constituiria como uma ruptura constitucional e se o redirecionamento gerado por ela significaria a suspensão da Constituição Cidadã e Dirigente e a instituição de um estado de exceção econômico (permanente). Outrossim, entende-se que com essa análise se possibilitará a reflexão sobre elementos autoritários presentes no espaço democrático, nitidamente observáveis pela existência de um instituto austero como a EC nº 95/2016 (e que continuam em jogo, mesmo após o fim do “teto de gastos”).

² Saindo de cena a mencionada emenda e seu “teto de gastos”, o debate sobre novos marcos fiscais ainda continua(rá) a ser pautado pelos termos que ela reforçou no espaço público, ou seja, passa-se a tratar de um tema de interesse geral como se fosse algo meramente técnico, promovendo-se a sua retirada das instâncias de debate democrático por supostamente se tratar de matéria que deveria ser reservada a especialistas em questões fiscais.





Para tanto, em um primeiro momento, se busca uma breve reconstrução da constituinte brasileira de 1987 e 1988, a fim de identificar os principais elementos que permearam o processo conciliatório da reabertura democrática. Posteriormente, a pesquisa se volta para identificar se a EC nº 95/2016 se apresenta como uma manifestação de resiliência da Constituição ou se ela configura um desmembramento constitucional. Por fim, compreende-se a relação do redirecionamento constitucional identificado com o estado de exceção econômico permanente.

Esse caminho investigativo se desenvolve pela revisão bibliográfica sobre temas fundamentais à compreensão dos sentidos da Constituição brasileira de 1988, de modo a se construir o quadro conceitual com o qual se trabalha no artigo, compreendendo as temáticas da resiliência constitucional, do desmembramento constitucional e do estado de exceção. Ainda é realizada uma fundamental aproximação à EC nº 95/2016 a partir de uma abordagem metodológica paradigmática (Agamben, 2019), de modo a tornar inteligíveis não apenas os problemas havidos na reforma constitucional por ela implementada, mas, sobretudo, o contexto que a referida emenda possibilita desvelar, de desprezo ao direito, de predação da Constituição e de ocaso das promessas da tradição jurídico-política moderna.

Insta mencionar que, no presente trabalho, a partir do mencionado método de abordagem, não se pretende a realização de um inventário sobre os atos normativos existentes (ou vindouros) que tratem sobre novos regimes fiscais; a abordagem paradigmática sobre a EC nº 95/2016 se dá (tendo o distanciamento temporal necessário) com o intuito de compreensão do modo pelo qual, em tempos de constitucionalismo democrático e transformador, ainda se pode conceber a permanência do autoritarismo e da exceção no ordenamento jurídico, sob a roupagem de uma “necessária” e “técnica” reforma constitucional – que, na verdade, apenas traveste a *austeridade neoliberal*. Assim, não se trata aqui de uma análise documental pormenorizada sobre a EC nº 95/2016 (ou outras normas que estabeleçam limites de gastos ao poder público), mas de uma abordagem da referida Emenda Constitucional enquanto *exemplo paradigmático* do estado de exceção que (reiteradamente) suspende a Constituição da República e nega cumprimento às promessas de transformação da realidade (através da garantia e promoção de direitos humanos) feitas pela modernidade.

2 A CONSTITUINTE DE 1987-1988 E SEUS COMPROMISSOS





Inicialmente, cabe considerar alguns pontos relativos às particularidades da Constituinte brasileira de 1987 e 1988. Instaurado o processo de abertura democrática pelo próprio regime ditatorial militar, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada por meio da EC 26/85, mediante ao acordo da Aliança Democrática. Esta articulação, liderada por Tancredo Neves, buscava pautar o processo de redemocratização (Cardoso, 2017, p. 16). Embora existissem alguns atritos, o apoio do exército ao político mineiro passava a ser público. A carta “Compromisso com a Nação”, assinada por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Antônio Aureliano Chaves de Mendonça e Marco Maciel (2010, p. 15), demonstrava as articulações formadas em prol das “inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige”.

O caminho estava organizado para a eleição indireta de Tancredo Neves, que, mesmo vencendo, não tomou posse em razão de um leiomioma (Gaspari, 2016, p. 309). Este foi um breve momento de tensão em razão de alguns dissensos sobre quem deveria assumir a presidência e se o sucessor iria cumprir com o “Compromisso com a Nação” de forma a continuar com o processo de abertura política. Não obstante, José Sarney (1985, s.n.) assumiu o posto de Presidente da República e junto da PEC 43/85, que convocava uma ANC congressional e unicameral, encaminhou a mensagem nº 43/1985-CN expressando o cumprimento do acordo firmado “com a Nação pela Aliança Democrática”.

Assim, as eleições de 1986 passavam a ter uma importância maior, pois os deputados federais e senadores atuariam como constituintes. Mantidos os 23 senadores de 1982, a eleição iria levar à ANC 487 deputados e 49 senadores. O perfil eleito refletia o contexto da sociedade brasileira, marcada pelo predomínio conservador (Cardoso, 2017, p. 41). Luziano Pereira Mendes de Lima (2009, p. 120) apresenta a seguinte classificação em relação à composição da Constituinte: 33% dos constituintes poderiam ser identificados como de direita, 25% como centro-direita; 11% como centro; 14% como centro-esquerda; e, 17% como esquerda. Nota-se, portanto, uma situação desfavorável aos progressistas, que teriam que contar com amplas dissidências da base governista para imprimir suas demandas na Constituição.

No entanto, o desenho institucional dos debates constituintes e a distribuição de funções acabou favorecendo grupos minoritários durante o processo. Foram organizadas 8 Comissões com 3 Subcomissões cada. Com isso havia 132 cadeiras para presidente, vice-presidente e relatores a serem distribuídas. Os relatores eram detentores de um amplo poder de agenda e os constituintes obtiveram um amplo poder de emendas. Este cenário contribuiu para a elaboração de um fórum deliberativo descentralizado que foi bem aproveitado pelo bloco





progressista (Pilatti, 2018, p. 51-52). Mesmo sendo minoritário, havia uma coesão e uma articulação mais organizada quando comparada aos conservadores (Cardoso, 2017, p. 65).

A distribuição dos cargos em cada fórum deliberativo foi feita de forma centralizada, em um acordo entre os líderes do PMDB e PFL. Neste trato, os líderes buscaram uma composição proporcional entre os partidos em cada Comissão e Subcomissão. Diante disto, o PMDB ficou com todas as relatorias das comissões, enquanto o PFL ficou com 7 das 8 presidências (Pilatti, 2019, p. 64). Os líderes partidários acabaram tendo a prerrogativa de indicar os nomes para ocupar cada cargo. Assim, Mário Covas (PMDB), acabou privilegiando o bloco progressista, ao qual se vinculava (Cardoso, 2017, p. 67). Neste cenário, dos 8 relatores de cada Comissão, 6 eram considerados ligados aos progressistas, 1 aos conservadores e 1 era moderado (Pilatti, 2019, 64). A figura do relator era importante, pois enquanto o presidente tinha o poder de dirigir e coordenar os debates, o relator tinha um amplo poder de agenda. No caso, com as relatorias o bloco progressista passou a ter condições de colocar em debate temas sensíveis e que possivelmente não teriam o apoio majoritário do plenário. A descentralização dos trabalhos constituintes foi bem aproveitada pelos constituintes ligados à esquerda, que puderam criar maiorias em momentos chave para aprovar suas demandas ao anteprojeto que seria enviado à Comissão de Sistematização (Pilatti, 2019, p. 196).

A distribuição dos referidos cargos tinha uma importância ainda maior, pois os relatores das subcomissões em conjunto com os presidentes e relatores das comissões, tinham assento na Comissão de Sistematização. Se no plenário os conservadores tinham ampla maioria, nesta comissão o espaço era mais equilibrado. As 40 vagas reservadas foram preenchidas por 18 progressistas, 2 moderados e 20 conservadores (Pilatti, 2019, p. 65). Havia um cenário propício para que os progressistas, que mesmo sendo minoria na constituinte como um todo, obtinham uma paridade numérica em um *locus* deliberativo importante. Somado a esta questão, encontra-se à capacidade do bloco progressista de ter conseguido pautar as agendas nas subcomissões e comissões, o que possibilitou a sobrevivência de parte relevante de suas demandas (Santos, 2015, p. 33-34).

As vitórias acumuladas até o fim dos trabalhos da Comissão de Sistematização geraram um Anteprojeto Constitucional com pautas alinhadas, ao que se pode identificar genericamente como, “esquerda” (Cardoso, 2017, p. 183). No entanto, este resultado passou a provocar algumas irresignações e os motivos principais eram: i) alegações de estarem à mercê da Comissão de Sistematização, que não representava os interesses dominantes no plenário; ii) impossibilidade para alguns constituintes de apresentação destaques na Comissão de





Sistematização; iii) impossibilidade de apresentar emendas no plenário (Pilatti, 2019, p. 198). Estas queixas foram exploradas na chamada “rebelião conservadora”, momento em que o grupo autointitulado “centrão” paralisa as deliberações para reformular o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) no intento de frear os avanços progressistas (Pilatti, 2019, p. 196).

Embora bem-sucedida a reforma reacionária, foi insuficiente para garantir a supremacia conservadora no plenário, o que forçou o “centrão” a realizar acordos com outros blocos parlamentares. Esta necessidade ficou evidente já na primeira votação no plenário, na qual foram derrotados ao tentar alterar o preâmbulo da Constituição (Pilatti, 2019, p. 229-236). Na realidade, estava-se diante de uma situação na qual nenhum dos blocos tinha condições para impor suas intenções sem algum tipo de acordo. Durante as votações, é possível notar a desagregação do bloco progressista. Durante a votação da chamada “Emenda Centrão” – 2P0240-2 –, que dentre suas alterações retirou a possibilidade da iniciativa popular de emendas, é possível notar a dissidência do PMDB, que sob a orientação de Covas, apoiou a emenda substitutiva (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 86-89). Sem o PMDB na coalizão, os conservadores conseguiram nesta votação uma vitória expressiva: dos 446 votos, 359 foram favoráveis³.

Em meio ao cenário que se apresentava, os progressistas se viram obrigados a fazer concessões aos conservadores (Cardoso, 2017, p. 188). Esta é a marca final da constituinte, tradicionalmente vista como alinhada aos interesses da “esquerda” (Pilatti, 2019, p. 316). Embora a ANC tenha sido marcada por embates intensos, reviravoltas, vitórias e derrotas de ambos os “lados”, é possível notar que os mecanismos institucionais foram assegurados durante o processo (Brandão, 2011, p. 88). Mais do que isso, a constituinte foi permeada pela ampla participação popular, sendo possível inclusive a iniciativa popular de emendas ao anteprojeto por meio do artigo 24 do RIANC.

Se fosse possível sintetizar o processo constituinte de 1987 e 1988 em uma palavra esta seria conciliação. Em meio aos acordos, estabeleceram-se promessas, metas e objetivos. Mesmo com o bloco progressista sendo minoria no processo constituinte e obtendo derrotas, em especial durante os momentos finais, o resultado foi de uma ampla gama de direitos

³ Isso sem considerar Ulysses Guimarães, que embora tenha manifestado posteriormente sua posição favorável, teve seu voto indicado como “abstenção” no painel (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 89) e, dois constituintes, José Carlos Coutinho (PL/RJ) e Gidel Dantas (PMDB/CE) (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 89 – 90), que não haviam registrado seus votos favoráveis no momento, mas pediram para que constasse suas opções em ata (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988a, p. 89-90).





assegurados na chamada Constituição Cidadã. O pluralismo presente na Constituinte deixou suas impressões no texto constitucional. Sem nenhum grupo capaz de manter uma supremacia dominante em todo o processo, a Lei Fundamental de 1988 é marcada por contradições.

Paralelamente, há entre os constituintes o receio de o texto ser incapaz de manter sua força normativa ao longo do tempo, não somente em razão de eventuais contradições, mas principalmente em função das promessas realizadas. As últimas falas de Ulysses Guimarães (PMDB) ilustram essa preocupação “declaro promulgado o documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil [...]. Que Deus nos ajude para que isso se cumpra” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988b, p. 319). Dessa forma, tanto a conciliação quanto o estabelecimento de direitos fundamentais podem ser identificados como marcas essenciais da Constituição brasileira de 1988. Com isso, coloca-se no centro da discussão a capacidade da Constituição de se sustentar ao longo do tempo sem perder suas características fundamentais. Será justamente este ponto tratado nos próximos capítulos, perfazendo-se uma reflexão acerca do quadro colocado a partir da aprovação da EC nº 95/2016.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 ENTRE A RESILIÊNCIA E O DESMEMBRAMENTO

Ao se elaborar um texto constitucional a intenção é que este documento seja capaz de perdurar ao longo do tempo e seja capaz de estabelecer balizas jurídico-políticas ao comportamento social. Esta aptidão pode ser chamada de resiliência constitucional, ou seja, a capacidade de adaptação da Constituição com as novas dinâmicas e necessidades sociais sem o comprometimento de sua identidade. É esta a hipótese que levanta Oscar Vilhena Vieira (2013, p. 23), ao entender a resiliência como a “propriedade que possuem alguns materiais de acumular energia, quando exigidos ou submetidos a estresse, sem que ocorra ruptura ou modificação permanente. Perduram no tempo, retornando ao ponto de equilíbrio”.

Por sua vez, Xenophon Contiades e Alkmene Fotiadou (2015, p. 6-7) identificam duas categorias de ferramentas que possibilitam a resiliência constitucional: i) a existência de canais de emendas formais e informais, capazes de permitir que a constituição atenda às necessidades sem se tornar obsoleta; ii) a existência de um ordenamento jurídico capaz de se adaptar ao que é exigido, sem a necessidade da utilização de recursos que violem ou “contornem” a Constituição. Para os referidos autores, o ponto central é que os valores constitucionais centrais





da estrutura jurídico-política permaneçam intactos mesmo diante das tensões e alterações estabelecidas (Contiades; Fotiadou, 2015, p. 7).

De acordo com Oscar Vilhena Vieira (2013, p. 20) este é o caso da chamada Constituição Cidadã, vez que vem sendo implementada incrementalmente e fortalecendo sua “vontade normativa”. Esta característica seria decorrente de alguns elementos do desenho institucional estabelecido em 1988: i) delegação normativa, com a indicação de princípios abstratos que impõe uma constante atuação legislativa e judiciária, na qual se pode mediar as tensões; ii) mecanismos de auto execução, com programas normativos densos e concretos; iii) consensualismo do sistema político, capaz de evitar a paralisia política e evitar a supremacia de apenas um grupo; iv) judiciário “moderador”, depositário de responsabilidades para resguardar direitos fundamentais e contribuir para a implementação do texto constitucional; v) rigidez complacente, com um texto aberto para que coalizões consistentes possam alterar o texto constitucional sem muitas dificuldades (Vieira, 2013, p. 20 - 22).

Em suma, nota-se que a abertura para atualização do texto constitucional se mostra como um elemento basilar na configuração de sua resiliência. Isto pois, por meio dessas alterações se pode amenizar as tensões estabelecidas entre o texto e as necessidades apresentadas. Assim, as emendas constitucionais se apresentam como uma ferramenta importante para tanto. É por meio desse mecanismo que se altera formalmente o texto constitucional de acordo, a princípio, com as novas demandas sociais. É possível notar que o emendamento é utilizado preponderantemente dessa forma, visto que após 1988 se comporta como mecanismo para implementar plataformas governamentais (Lima; Beçak, 2016, p. 294). Tal fato pode ser visto como uma decorrência da própria estrutura da Constituição de 1988, pois se optou por aglutinar em um texto extenso, matérias e competências ligadas a políticas de governo (Lima, 2018, p. 117)

Evidentemente existem outras formas de alterar a Constituição, como por exemplo interpretações que oferecem outro sentido e acabam gerando alterações informais. Contudo, dado o objeto de pesquisa do presente artigo, tratar-se-á apenas das emendas constitucionais, em especial da EC nº 95/2016, que alterou o ato das disposições constitucionais transitórias para instituir um novo regime fiscal, e deu outras providências. Esta alteração estabeleceu o chamado “teto de gastos”, com limites individualizados para as despesas primárias do Governo. As despesas primárias dizem respeito aos gastos realizados para a promoção de bens e serviços públicos à população, enquanto as despesas financeiras são aquelas relativas ao pagamento de





dívidas ou concessão de empréstimos (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017, p. 15-16).

Dessa forma, o que se nota é o estabelecimento de um obstáculo à concretização das promessas realizadas pela Constituição no tocante à garantia e promoção de direitos sociais e direitos fundamentais. A questão que se apresenta é: essa emenda é expressão de resiliência ou desfiguração do texto constitucional? Poder-se-ia dizer que a emenda em questão apenas adia o cumprimento das promessas realizadas, mas tal perspectiva justificaria a suspensão temporária das promessas constitucionais sob o fundamento de garantir sua força normativa e viabilidade no presente, o que é absolutamente contraditório. Como mencionado no capítulo anterior, alguns tinham certo receio em relação à efetividade do texto constitucional em razão justamente das promessas previstas. No entanto, tais promessas não somente vinham sendo realizadas como se colocam no *âmbito da Constituição Cidadã*, de modo que a retirada destas ou o estabelecimento de óbices absolutos para concretizá-las se apresentam como impasses para a própria identidade constitucional.

Diante de situações como estas, Richard Albert (2019, p. 84) identificou um espaço entre “simples emendas” e “novas Constituições”, ocupado pela alteração formal que visa desconstruir a ordem constitucional vigente, o que chama de “desmembramento constitucional”. Para identificar um desmembramento, deve-se identificar o “quão diferente a constituição alterada ou desmembrada será quando comparada com o entendimento dos atores relevantes e do povo no momento em que a mudança é realizada”⁴ (Albert, 2018, p. 50, tradução nossa). Aqui, o que importa é o acordo constitucional atual, no momento da alteração, sem uma visão prévia do “dever ser” constitucional, de modo que um desmembramento pode inclusive aprofundar a democracia e fortalecer os princípios liberais (Albert, 2018, p. 50-51).

A EC nº 95/2016 foi aprovada após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, eleita sob uma proposta de governo social específica. Em outras palavras, a emenda em questão representa uma ruptura com o programa eleito em 2014, bem como reforça a percepção de que as emendas são utilizadas como mecanismos para implementar políticas governamentais (Lima; Beçak, 2016; Lima, 2018).

Paralelamente, tem-se a ausência de apoio popular à emenda em questão visto que 60% dos brasileiros adultos demonstraram contrariedade à alteração constitucional (DATAFOLHA, 2016, p. 2-3). Contudo, embora o programa implementado pela presidência de Michel Temer

⁴ Tradução de: “*What matters here is how different the amended or dismembered constitution will be when compared with the understanding of the relevant actors and the people at the time the change is made*”





tenha sido avesso ao eleito no pleito predecessor, havia um movimento pós-impeachment que endossava mudanças como essas, de modo que a eleição de Bolsonaro representa um resultado significativo nessa direção. O sentimento "antipolítico" foi aproveitado para aprovar o teto dos gastos sem um sério debate *democrático* (Albert *et. al.* 2022, p. 111) e a ausência de participação popular direta no processo de emendamento coloca o povo em uma posição subalterna neste cenário. Sendo assim, pode-se dizer que a Emenda 95/16 representava não apenas uma ruptura com o plano de governo eleito no momento, mas também com o próprio pacto constitucional até então vigente.

Os desmembramentos podem ocorrer de três maneiras, de forma a atingir direitos constitucionais, a estrutura constitucional ou a identidade constitucional (Albert, 2018, p. 44-48). No caso presente, a EC nº 95/2016 se apresentou como evidente empecilho para a concretização dos direitos garantidos pela Constituição, mas há também um pano de fundo em que se coloca em questão a própria função da Constituição, como se não coubesse mais a ela cumprir com as promessas realizadas. Trata-se, portanto, de uma questão de identidade constitucional, na qual se busca o redirecionamento daquilo que foi estabelecido em 1988 e reforçado ao longo do tempo.

Emendas como esta visam uma espécie de “lipoaspiração” dos direitos sociais, pois representam “custos” para o país em um momento de crise (Albert *et. al.* 2022, p. 112-116). A EC nº 95/2016 não se comportava apenas como uma contradição de direitos em relação à Lei Fundamental, mas sim uma tentativa deliberada de desmontar elementos essenciais da Constituição Cidadã (Roznai; Kreuz, 2018, p. 44). Nesse sentido, o texto que *impulsionaria a execução de promessas maximizadoras de direitos sociais* é radicalmente invertido, a fim de impedir “uma efetiva mudança política” (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1785). A Constituição dirigente invertida é a consagração das políticas neoliberais em detrimento do próprio controle democrático (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 73). Não se estabeleceu limites de gastos de forma geral, os limites estabelecidos foram específicos para as despesas primárias, responsáveis por assegurar políticas públicas e implementar o texto constitucional.

Diante disto, o que poderia ser visto inicialmente como uma capacidade de resiliência constitucional, abre margem para se pensar o desmembramento do texto de 1988 e a tentativa de estabelecer novas diretrizes. A EC nº 95/2016 não só comprometeu a efetividade dos direitos prescritos como também atingiu a própria identidade constitucional. O documento cidadão (que impulsionava a consagração de direitos em meio a conciliações) foi suspenso sob o pretexto de superar a crise e assegurar a confiança do mercado internacional. Essa suspensão leva à reflexão





sobre o estado de exceção implementado por tal emenda constitucional, e é esse o tema abordado a seguir.

4 DA RESILIÊNCIA AO ESTADO DE EXCEÇÃO⁵

Quando eram as fronteiras e as bandeiras que estabeleciam o lugar no qual se dava, por excelência, o espaço político, eram elas também que determinavam a ambiência na qual deveriam ser pensadas as questões democráticas. Entretanto, contemporaneamente, o (ainda) necessário debate sobre a democracia e as condições de possibilidade de sua efetivação deve se construir, para uma concreta reflexão, tendo em conta um complexo enfeixamento de relações de poder, que traz em si novas perspectivas para a resposta sobre o que é a democracia, bem como novos problemas a serem considerados, que, se não enfrentados adequadamente, culminam em abstrações românticas e anestésicas sobre o papel e o lugar da política, que, por sua vez, impossibilitam a construção de alternativas viáveis para a realização do projeto democrático.

Certamente, não é o caso de se sustentar que o Estado-nação não mais tem papel ou importância na macro esfera na qual se dão os debates, reflexões e práticas das democracias contemporâneas, mas, com o processo de globalização, outras formas de poder, que com ele concorrem, passam a se construir e consolidar, propiciando um cenário no qual decisões que competiriam originalmente ao espaço político tradicional das nações e de suas decisões soberanas passassem a ser determinadas por outros entes, internos e externos. Nessa esteira, verifica-se que a soberania estatal, um dos elementos fundamentais que constituem o Estado moderno, se encontra em profunda crise, em um cenário que consigna diversos novos atores que tomam as decisões em concurso ou até em substituição ao já muito combalido Estado soberano. “Falar em soberania, nos dias que correm, como um poder irrestrito, muito embora seus limites jurídicos, parece mais um saudosismo do que uma avaliação lúcida dos vínculos que a circunscrevem.” (Morais; Streck, 2014, p. 143). Segundo Zagrebelsky (2011, p. 11-12), a ideia de soberania estatal já não pode ser tomada como uma “realidade política operante”, posto que há “forças corrosivas” (“fatores demolidores da soberania”) que atuam tanto no plano interno quanto no plano internacional, que impedem o acontecer da clássica soberania – dentre

⁵ Cf. GONÇALVES, Fábio Marques. Direito e Política, exceção e crise: no limiar da modernidade utópica. 2025. 130 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca/SP, 2025, p. 54 e ss.





essas forças, aqui se destaca “a formação de centros de poder alternativos e concorrentes com o Estado, que operam no campo político, econômico, cultural e religioso, com frequência em dimensões totalmente independentes do território estatal”⁶ (Zagrebelsky, 2011, p. 11, tradução nossa).

Ainda é verdade que o Estado é o encarregado de um importante papel para a sociabilidade humana: ele medeia conflitos, realiza (em parte) o regramento econômico, promove políticas públicas de saúde, educação, cultura, segurança, distribuição de renda... – ou seja, ele ainda é o principal responsável por esse *locus* no qual se desdobra concretamente a democracia contemporânea. Entretanto, esse mesmo Estado vem perdendo capacidade de exercer muitas de suas funções triviais, por conta de passar, nos planos local, global e regional, a dividir espaço com outros atores (como, por exemplo, o mercado global e as corporações transnacionais), que agem de modo supranacional, tomando decisões no plano internacional que afetam e/ou vinculam os Estados-nacionais – resultando no fato de diversas questões (que seriam decididas no âmbito das instituições representativas locais, democraticamente) passarem a se sujeitar a decisões que foram tomadas em outras esferas, distanciadas da possibilidade de debate democrático e de qualquer mínima possibilidade de representação ou atenção aos interesses dos cidadãos (como, por exemplo, quando da adoção de políticas neoliberais pelos Estados, em razão dos rumos do mercado global – que é exatamente o caso da EC nº 95/2016).

Em oposição à noção clássica de soberania, verifica-se, nesse contexto, o “policentrismo do poder”, capaz de promover uma transformação radical do poder político, de forma a deslocar as decisões internas do Estado para diversos atores, em variadas instâncias, passando a se dar “a partir da formação de redes globais complexas” (Gaspardo, 2015, p. 102). Nessa perspectiva, uma vez esvaziadas as capacidades estatais de tomada de decisões importantes (como, por exemplo, sobre políticas econômicas, políticas monetárias e fiscais), que deixam de passar pela mediação de instâncias de representação democrática, coloca-se em xeque a política como concebida tradicionalmente.

É sabido que as democracias representativas, desde sempre, padeceram de problemas originários do modo como elas foram forjadas; entre outros obstáculos à sua efetivação, não se pode olvidar: os paradoxos oriundos do próprio modo de ordenação da sociedade de massas, na qual, de plano, já se pode questionar as perspectivas de representatividade; bem como o fato de

⁶ Tradução de: “*la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal*”.





a opinião pública ser *fabricada* pelos meios de comunicação de massas; as relações de promiscuidade entre agentes públicos e privados (corrupção); além, também, de o poder econômico se furtar ao controle democrático. Entretanto, com o novo arranjo dos poderes globais, somam-se aos já conhecidos problemas e limitações da democracia representativa outros novos, que promovem o agravamento das crises social e democrática, ocasionando maior exclusão social, mais miséria, mais violência (com destaque à violência do próprio Estado), menor interesse na participação política pelo voto (ou até o abandono desse modo de participação). É a partir dessas constatações que se pode afirmar a profunda crise (inclusive de legitimidade) na qual se encontram as instituições representativas e o próprio modo de se conceber a dimensão política na contemporaneidade.

Especificamente no tocante à realidade das democracias da América Latina (e outras democracias da periferia do capitalismo), pode-se dizer que as questões até aqui pontuadas se mostram com maior gravidade e aprofundamento, pois além da confluência dos problemas e tensionamentos entre o poder local, do Estado-nacional, e os poderes globais, acrescenta-se a imensa fragilidade das democracias que se formaram nessa região, após o ocaso de regimes autoritários – nesse cenário, há uma primeira transição do autoritarismo a uma abertura democrática, entretanto, ainda é necessária uma outra transição: “Espera-se que essa segunda transição seja de um *governo* democraticamente *eleito* para um *regime* democrático ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada”, todavia, não há qualquer garantia de que essa segunda transição vá acontecer (O’donnell, 1991, p. 26, grifo do autor).

No Brasil, após trinta e seis anos de reabertura democrática, não é possível asseverar a ocorrência plena dessa segunda transição. A permanência do autoritarismo no seio da democracia brasileira pode ser percebido por diversas óticas, entre elas: a) a continuidade da pobreza e de grande desigualdade social, sob a égide de uma Constituição que promete transformar esse quadro; b) o profundo enraizamento da corrupção nas práticas do Estado, levando a “padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas” (O’donnell, 1991, p. 30); c) o constante recurso a medidas de exceção no momento de tomada de decisões públicas, ou seja, recorre-se, para a solução de problemas jurídico-políticos, a respostas que não estão contempladas pelo direito.

É nesse contexto, de instabilidade da “democracia” e de insuficiência do Estado-nação para a tomada de decisões que amparem e atendam seu povo, que se insere a EC nº 95/2016. Como já se pontuou, essa alteração constitucional se distanciou completamente daquilo que a Constituição de 1988 estabeleceu inicialmente: com ela se promoveu uma profunda





desfiguração do texto constitucional, de tal maneira que se inviabilizou a construção da comunidade política democrática prometida pelo texto oriundo da ANC. Se “Para a Teoria da Constituição Dirigente, a constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro” (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1771), é possível afirmar que, a partir do derradeiro golpe de morte dado na Constituição de 1988 pela EC nº 95/2016, não haveria mais futuro a ser programado ou, até mesmo, pensado, pois com o desmembramento constitucional levado a cabo, ocorreu o impedimento do projeto constitucional da cidadania, através de uma suspensão excepcional do texto da Lei Fundamental que não pode ser interpretada com qualquer esperança de demonstração de resiliência, já que a identidade da Constituição ruiu.

Os discursos (alarmistas) da austeridade fiscal, sustentados pelo mercado global – aqueles que prometem bonança após o período de sacrifícios pelo qual o povo deve passar para que se garanta o crescimento da economia e o progresso da nação⁷ –, são os responsáveis pela desfiguração da Constituição que vem sendo praticada há anos⁸, e que teve um de seus pontos culminantes na aprovação da EC nº 95/2016. Tenta-se fazer crer que a *negativa de direitos* e a *diminuição do Estado* (próprios dos discursos de austeridade), supostamente necessários à modernização do país (nos moldes ditados pela globalização), serão compensados pelo crescimento nacional ao qual supostamente se chegará.

A implementação de políticas neoliberais em diversos países, levadas a cabo inclusive através de reformas constitucionais, tem por objetivo tornar legais e, sobretudo, constitucionais aqueles rumos que são apontados como necessários pela globalização econômica (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1800). Na era neoliberal, incumbe aos Estados-nacionais, especialmente àqueles da periferia do capitalismo global, a sujeição às normas ditadas pelo mercado (Lunardi; Dimoulis, 2019, p. 214 e ss.), que sempre são assumidas e defendidas como

⁷ “Nada é mais nauseante do que o descaramento com que aqueles que fizeram do dinheiro a sua única razão de vida agitam periodicamente o fantoche da crise econômica, e os ricos vestem, hoje, roupas austeras para alertar os pobres de que sacrifícios serão necessários *para todos*” (Agamben, 2017, p. 119, grifo do autor).

⁸ A partir do momento em que a Constituição de um país é promulgada, natural é que em torno de si ela tenha profundos debates e disputas acerca de seus sentidos, não apenas aqueles relativos ao papel de uma Constituição oriunda da tradição constitucionalista moderna (e de suas lutas político-sociais), mas também dos próprios sentidos do texto normativo dado à luz. Pouco tempo após a promulgação da Constituição de 1988, ela já se viu não apenas em meio às disputas acerca de seus sentidos, mas também predada pela racionalidade neoliberal que passou a deteriorá-la por meio das reformas da década de 1990, que pretenderam fazer valer aquilo que foi vencido na Constituinte. O processo de desfiguração do texto constitucional se insere em um contexto anterior e mais amplo, de um ciclo de ofensivas neoliberais que se iniciaram na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 70, que instaurou uma cruzada contra o Estado Social, estando presente no debate público, desde essa época, o *dogma* neoliberal do controle dos gastos públicos.





se fossem asserções meramente técnicas⁹ e que têm como principal predicado a neutralidade – trata-se de uma nova razão a iluminar o mundo.

Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado. (Bercovici, 2006, p. 96).

A determinação territorial do Estado e da soberania, como anteriormente pensada, passa, a partir da primeira metade do século XX, por uma transformação profunda, de tal sorte que a noção de “*nomos da Terra*” (referido à “tomada da terra”, própria do *jus publicum europaeum*)¹⁰ se torna incapaz de uma explicação sobre o novo cenário que se apresenta, em que se constrói a hegemonia estadunidense a partir de sua “capacidade [...] de enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico dos demais países”, desvinculando-se o *nomos* de qualquer determinação espacial (e, portanto, da “tomada da terra”) e passando a se conformar “pelo domínio econômico, que não se dá em territórios e locais estáveis e determinados, mas nos espaços voláteis dos mercados” (Bercovici, 2006, p. 97).

Na medida em que os mercados impõem suas “normas”, as crises se iniciam e/ou se aprofundam. O discurso dos mercados é um discurso que almeja a instituição de uma crise permanente: as crises econômicas são o marco da necessidade de ajustes fiscais, de modo a se tornar os países *mais interessantes aos investidores estrangeiros*, bem como a torná-los aptos à inserção em determinados ambientes da comunidade internacional; reformadas as constituições e recepcionada, normativamente, a globalização econômica (como fez, por excelência, a EC nº 95/2016), a crise continua, aguardando-se as novas determinações do mercado-soberano para a execução de mais algum projeto *salvífico*.¹¹

Na periferia do capitalismo, o que vigora sob a aparência de um Estado Democrático de Direito é, na verdade, um perene *estado de exceção* (e a emenda constitucional em questão

⁹ “Uma das assinaturas da contemporaneidade é a tecnicização da decisão política. Que, por ser cada vez mais técnica – isto é, ditada pelas supremas razões da eficiência econômica ou do mercado, orientada por problemas de segurança, modulada sobre as exigências do capital –, também é cada vez mais subtraída dos procedimentos de formação e de controle das instituições democráticas” (Chignola, 2017, p. 34).

¹⁰ Conforme a abordagem de Carl Schmitt, “[...] o *nomos* sempre compreende uma localização e uma ordenação relativa ao solo” (2003, p. 62, grifo do autor) – tradução de: “[...] *el nomos siempre comprende [...] un emplazamiento y una ordenación relativa al suelo*”.

¹¹ Entretanto, “[...] o capitalismo se destaca por criar problemas, e não por solucioná-los” (Bauman, 2010, p. 7).





é um exemplo paradigmático dessa realidade).¹² Após as agruras da “tomada da terra”, próprias da violenta dominação colonial, as “democracias” periféricas, sob o novo “*nomos da Terra*” (o *nomos econômico*), estão submetidas a um “estado de exceção econômico permanente”, sendo correto afirmar que “A ditadura política foi substituída com êxito pela ditadura econômica dos mercados” (Bercovici, 2006, p. 95). Os territórios que outrora padeceram sob a violência da colonização e dos regimes autoritários do século XX continuam submetidos à força e à intimidação, que, entretanto, têm agora outras roupagens, outro tipo de “tomada” (ou assalto).

O estado de exceção, classicamente, se refere a uma suspensão, por tempo determinado, da ordem jurídica, diante de alguma situação anômala que se apresente em determinada localidade, como, por exemplo, decorrente da participação de um país em uma guerra externa, ou de algum tipo de calamidade pública ou instabilidade institucional. O estado de exceção é decretado para, com a *breve* suspensão da ordem jurídica, garantir-se a integridade dessa ordem, de modo que ela não se deteriore e não seja gerada alguma ruptura institucional frente aos eventos excepcionais que estejam se dando.¹³

A investigação levada a cabo por Giorgio Agamben (2002; 2004; 2014; 2017a; 2017b; entre outras obras), notadamente aquela desenvolvida ao longo da execução de seu projeto intitulado *Homo sacer*, teve entre seus méritos o de desvelar, através de uma arqueologia da política ocidental (2017b, p. 295), o fato de que o estado de exceção tem, cada vez mais, sido utilizado sem qualquer tipo de referência a um perigo externo ou situação anômala *temporária* que ensejasse sua decretação (2004), ou seja, ele tem se dado fora de suas estritas hipóteses de cabimento. Desse modo se verifica que, contemporaneamente, “[...] o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política [...]” (Agamben, 2004, p. 13), ele se converteu “[...] em uma técnica normal de governo” (Agamben, 2014, p. 25), sendo um recurso que passa a ser manejado em momentos em que se queira algo que não tenha amparo jurídico, incluindo-se, através do dispositivo da exceção (Gomes, 2018,

¹² Enquanto paradigma, ela não se presta apenas à demonstração dos problemas e contradições que ela mesma promove no ordenamento jurídico, mas serve fundamentalmente para “constituir e tornar inteligível um contexto histórico-problemático mais amplo” (Agamben, 2019, p. 9), no qual, justamente, se mostram o desprezo ao direito, o autoritarismo e a violência das práticas ditas democráticas da contemporaneidade, bem como a exsurgência de um estado de exceção permanente (que não se restringe apenas a questões econômicas), materializados na suspensão e predação da Constituição e no ocaso das promessas da tradição jurídico-política moderna (como a promessa de garantia e promoção de direitos fundamentais e direitos sociais aos cidadãos do país).

¹³ No ordenamento jurídico brasileiro, são exemplos do estado de exceção “clássico” o Artigo 136 (que se refere ao “estado de defesa”) e o Artigo 137 (que se refere ao “estado de sítio”) da Constituição da República (Brasil, 2024).





p. 48), o não-jurídico no jurídico¹⁴ – sendo recorrente a invocação dos discursos da crise (econômica, moral, política...) para que se sustente que alguma medida excepcional seja necessária para a solução dos problemas, afinal, *necessitas legem non habet*. Diante disso,

[...] qualquer um que tenha conservado alguma lucidez sabe que a crise está sempre em curso, que ela é o motor interno do capitalismo em sua fase atual, assim como o estado de exceção é hoje a estrutura normal do poder político. E assim como o estado de exceção requer que haja porções sempre mais numerosas de residentes desprovidos de direitos políticos e que, no limite, todos os cidadãos sejam reduzidos a vida nua, do mesmo modo a crise, tornada permanente, exige não apenas que os povos do Terceiro Mundo sejam sempre mais pobres, mas também que um percentual crescente de cidadãos das sociedades industriais seja marginalizado e sem trabalho. E não há Estado dito democrático que não esteja atualmente comprometido até o pescoço com essa fabricação maciça de miséria humana. (Agamben, 2017, p. 120).

O estado de exceção econômico passa a se tornar permanente na medida em que a crise econômica é tornada igualmente permanente, ou seja, com o avanço e ampliação dos poderes globais, que se norteiam apenas pela dominação econômica – a nova “tomada”, o *nomos* contemporâneo, que não reconhece limites, sejam eles constitucionais, territoriais ou de qualquer outra espécie – e têm de instaurar estados de emergência mundo afora para assegurar seus incessantes lucros, afinal, “o capitalismo é um sistema parasitário” (Bauman, 2010, p. 8). E, como salienta Agamben, “o conceito ‘crise’ se tornou de fato um mote da política moderna, e por muito tempo tem sido parte da normalidade em qualquer segmento da vida social” (Agamben, 2013, tradução nossa)¹⁵, tornando-se, portanto, o estado de exceção, a regra das práticas jurídico-políticas das “democracias” contemporâneas – ele é a verdadeira “forma jurídica do neoliberalismo” (Valim, 2017).

Como já se mencionou, o longo processo de inversão do dirigismo constitucional brasileiro (Bercovici; Massonetto, 2006) – que se desloca da promoção de direitos à população para a garantia dos lucros do grande capital internacional – se deve à captura (ou à “compra”) da política pelo poder econômico, que passa, conseqüentemente, a promover o desmonte do Estado de Direito por meio das instituições por ele mesmo engendradas (Souza, 2017, p. 10). Nesse processo, se verifica, entre outras questões, a retirada do orçamento nacional do debate

¹⁴ “O estado de exceção surgiria, nesse sentido, da tentativa de se incluir no ordenamento jurídico o ‘não jurídico’, não mais com previsões quanto ao tempo, à extensão e à autoridade competente para a sua declaração, mas criando a possibilidade de que direito e não direito constituam partes de uma mesma realidade jurídica” (Gomes, 2018, p. 56).

¹⁵ Tradução de: “*The concept ‘crisis’ has indeed become a motto of modern politics, and for a long time it has been part of normality in any segment of social life*”. Agamben ainda adverte que a “[...] infundável crise – tal qual um estado de emergência – é incompatível com a democracia” (Agamben, 2013) – tradução de: “*unending crisis – just like a state of emergency – is incompatible with democracy*”.





público democrático, fortalecendo-se um discurso segundo o qual essas questões seriam meramente técnicas e, portanto, deveriam ser decididas “tecnicamente”, sem espaço para deliberação pelos representantes do povo (e muito menos pelo povo diretamente).

Essa interdição, pelas “normas” de *crise* do mercado global, do debate democrático acerca de questões fulcrais para a transformação da vida do povo desvela uma lancinante violência, que fica oculta sob os discursos legitimadores do poder: as democracias contemporâneas são, em realidade, democracias *adêmicas* (Agamben, 2017b, p. 307; 2017c, p. 60), ou seja, democracias sem povo (Valim, 2017, p. 30), nas quais aqueles que são chamados de “povo” são na verdade os que podem ser descartados e excluídos ao sabor das contingências das crises forjadas pelos mercados globais – eles são meras vidas matáveis (Agamben, 2002, *passim*).

A morte da Constituição brasileira de 1988 (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1803), anunciada diante de todas as desfigurações que lhe foram impostas na última década, foi atestada pela promulgação da EC nº 95/2016, que estabeleceu um estado de exceção econômico permanente ao suspender, *por vinte anos*, a vigência da Constituição de 1988 e de suas possibilidades transformadoras (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1800). Com esse derradeiro golpe desferido contra o que restava de dirigente na Constituição brasileira, completa-se e consolida-se o processo de inversão do dirigismo constitucional (Bercovici; Massonetto, 2006), restando ao ordenamento jurídico do degradado “Estado Social” a garantia dos lucros do capital dos investidores estrangeiros.

5 CONCLUSÃO

Em outubro de 2024, a Constituição brasileira completa trinta e seis anos de existência. Durante essas mais de três décadas, a Constituição de 1988 demonstrou uma grande capacidade transformadora em relação ao cenário social e político que se apresentava até antes de sua promulgação, possibilitando a modificação dos contextos sociais e políticos da recém inaugurada democracia brasileira, a ampliação da esfera pública da cidadania, bem como o surgimento de novos atores políticos e a garantia de seus espaços de atuação.

A despeito da importância e do significado desse texto da cidadania, desde o seu surgimento ele passou a ser disputado vigorosamente pelos grupos que dominam os espaços decisórios da nova república brasileira, com especial menção àqueles que representam o poderio econômico e suas vontades de diminuição dos espaços de intervenção do Estado,





especialmente no tocante à garantia e promoção de direitos fundamentais e sociais – vistos, desde as crises do capitalismo da segunda metade do século XX, como os grandes obstáculos ao crescimento das nações e ao atingimento de algo que se busca colocar como a verdadeira norma da história mundial: o progresso (econômico).

A reconfiguração das relações político-econômicas, oriunda das transformações do capitalismo que assume uma forma global, ocasiona, de forma gradativa, que o Estado nacional, pensado originalmente como o espaço ou a “casa” na qual se deveria construir o regime democrático contemporâneo, deixe de ter capacidade para determinar como devem se dar as decisões que afetam diretamente o antigo âmbito (doméstico) de incidência de seu poder: está-se diante da crise da soberania como pensada classicamente, uma vez que os rumos da política e o futuro das nações passam a ser de “responsabilidade” do mercado global e de seus grandes conglomerados empresariais transnacionais – que objetivam, em lugar da concretização daquela combalida epígrafe da modernidade, “liberdade, igualdade e fraternidade”, apenas mais lucros para os investidores internacionais.

É nesse cenário de profunda crise do Estado e de sua capacidade decisória, bem como de recrudescimento do neoliberalismo, em que a Constituição, pensada como norma transformadora de contextos sociais e políticos, passa a perder sua capacidade de resiliência e sua força normativa, tendendo mais e mais a sucumbir diante das normas e racionalidades impostas pelo poder econômico global. É esse o pano de fundo de todas as reformas que, ao longo da história da nova república brasileira, buscaram inserir no ordenamento jurídico nacional, especialmente na Constituição, os novos rumos e fórmulas para o progresso neoliberal, desaguando em um dos mais severos golpes já desferidos contra a ordem constitucional brasileira: a EC nº 95/2016.

A possibilidade de uma tal desfiguração da norma fundamental da república deve ser compreendida a partir das crises instauradas pelas ofensivas neoliberais e seus discursos de austeridade fiscal, que se revestem de uma roupagem de neutralidade e de tecnicidade, justamente com o intuito de se pretenderem indiscutíveis nas esferas de debate e representação democráticos. A fictícia crise permanente é o pretexto a ensejar um estado de exceção igualmente permanente, por meio do qual são suspensas as promessas, garantias e proteções que foram forjadas por meio das lutas políticas e sociais ao longo da formação da tradição constitucionalista moderna: nesse panorama de crise, não mais importam os caminhos jurídico-políticos pavimentados sob a égide do Estado de Direito Democrático; o que importa é a promessa de uma vindoura estabilidade que será alcançada por meio dos sacrifícios (inclusive





jurídicos) que “todos” devem fazer.

Assim, se em um momento passado de esperança e otimismo se pôde pensar a Constituição de 1988 como resiliente e capaz de transformar normativamente – em diferentes épocas de instabilidade política e econômica – a realidade nacional, há que ser dito que, atualmente, com os derradeiros golpes desferidos à ordem constitucional brasileira em nome da superior vontade do mercado, quase nada resta do projeto transformador de 1988, em uma realidade na qual pululam desigualdade, miséria, fome e violência: eis o excepcional colapso da Constituição – o texto cidadão que foi elaborado em 1988 foi desmembrado, por meio da instauração de um estado de exceção permanente, em uma busca por *ordem e progresso*.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução: Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção e genealogia do poder. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 108, pp. 21-39, jan./jun. 2014.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Trad. Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica, 2017a.

AGAMBEN, Giorgio. *O uso dos corpos*. Tradução: Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2017b.

AGAMBEN, Giorgio. *Signatura rerum: sobre o método*. Tradução: Andrea Santurbano e Patricia Peterle. São Paulo: Boitempo, 2019.

AGAMBEN, Giorgio. *Stasis: la guerra civil como paradigma político*. Traducción: Rodrigo Molina-Zavalía. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2017c.

AGAMBEN, Giorgio. The Endless Crisis as an Instrument of Power: in conversation with Giorgio Agamben. [Entrevista cedida a] Dirk Schümer. *Verso Books*, 4 jun. 2013. Disponível em: <https://www.versobooks.com/blogs/1318-the-endless-crisis-as-an-instrument-of-power-in-conversation-with-giorgio-agamben>. Acesso em: 06 jul. 2023.

ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. *Yale J. Int'l L.*, v. 43, p. 1, 2018.

ALBERT, Richard. *Constitutional Amendments: making, breaking and changing constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019.





ALBERT, Richard; *et al.* Constitutional Dismemberment in Latin America. *Rev. Derecho del Estado*, v. 52, p. 97-133, 2022.

BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo Parasitário*. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 1769-1811, 2019.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Separata de Boletim de Ciências Econômicas*, v. 49, p. 57-77, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A Participação Popular na Constituinte de 1987 – 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

CHIGNOLA, Sandro. Tecnicização da decisão política é uma das assinaturas da contemporaneidade. [Entrevista cedida a] Márcia Junges. Tradução: Moisés Sbardelotto. *IHU On-Line - Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, n. 505, p. 31-36, mai. 2017.

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. On resilience of constitutions. What makes constitutions resistant to external shocks?. *ICL Journal*, v. 9, n. 1, p. 3-26, 2015.

DATAFOLHA. Opinião sobre a PEC 55. Brasil, dez. de 2016. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/12/12/b4dd8e8b801d33432a731ad9443c69ba6a741a9a.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

DIÁRIO ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas de Plenário*. Ano II, nº 205. Brasília: 1988a.

DIÁRIO ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas de Plenário*. Ano II, nº 306, Brasília: 1988b.

DIÁRIO ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Resolução nº 2 de 1987*. Ano I – nº 33. Brasília: 25 de mar. de 1987.





ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Introdução ao Orçamento Público: módulo 2 - receita e despesa pública. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o Déficit Democrático das Instituições Representativas Brasileiras. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 60, n. 1, p. 85-115, jan./abr. 2015.

GASPARI, Elio. *A ditadura acabada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GONÇALVES, Fábio Marques. *Direito e Política, exceção e crise: no limiar da modernidade utópica*. 2025. 130 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca/SP, 2025.

GOMES, Ana Suelen Tossige. Exceção e estado de exceção no pensamento de Giorgio Agamben. *Profanações*, Ano 5, n. 2, p. 48-61, jul./dez. 2018.

GUIMARÃES, Ulysses; NEVES, Tancredo; CHAVES, Aureliano; MACIEL, Marco. Compromisso com a Nação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, 2010.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. *Emenda constitucional e constitucionalismo político: a potencial moderação das críticas ao controle judicial de constitucionalidade*. *Conpedi Law Review*, v. 2, n. 4, p. 275-296, 2016.

LIMA, Jairo. *Emendas Constitucionais Inconstitucionais: democracia e supermaioria*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Luziano Pereira Mendes. *A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Transformações do Estado e da Constituição brasileira na conjuntura da “crise econômica”. In: BOLONHA, Carlos; *et al.* (org.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 207-222.

MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e Teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, n. 31, p. 25-40, 1991.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987 – 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, p. 35-56, 2018.





SANTOS, Natália Neris da Silva. *A voz e a palavra do movimento negro na assembleia nacional constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direito*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SARNEY, José. *MENSAGEM Nº 48, de 1985-CN*. Brasília, 28 jun. 1985.

SCHMITT, Carl. *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del "Jus publicum europaeum"*. Traducción: Dora Schilling Thon. Buenos Aires: Struhart & Cía., 2003.

SOUZA, Jessé. Prefácio. In: VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do Compromisso Maximizador ao Constitucionalismo Resiliente. In: DIMOULIS, Dimitri; *et al.* *Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento global*. São Paulo: Direito GV, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. Ley, derechos, justicia. 10. ed. Madrid: Trotta, 2011.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 31/05/2025.

Aceito em: 18/07/2025.

